



AVANZANDO HACIA UN SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

Comunicado del ACNUR sobre el paquete legislativo de asilo de la Unión Europea

Junio 2013

La modificación de la legislación europea de asilo ha sido adoptada tras un proceso de negociación largo y complejo. El ACNUR da la bienvenida a este logro que representa un paso importante hacia el establecimiento de un sistema europeo común de asilo (SECA).

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exige a la Unión que adopte medidas sobre asilo de acuerdo con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados que contemplen, entre otras cuestiones, un [estatuto uniforme](#) de asilo [válido en toda la Unión](#), un estatuto uniforme de protección subsidiaria y [procedimientos comunes](#) para la concesión y retirada de dichos estatutos.

Aunque puede que se requieran más medidas para lograr estos objetivos, la legislación modificada tiene potencial para contribuir de manera sustancial a la armonización de los sistemas de asilo de la Unión. El “paquete de asilo” refundido -que incluye la refundición de la Directiva de Procedimientos de asilo y la Directiva de Acogida, así como el Reglamento de Dublín y el de Eurodac, junto con la Directiva de Definición aprobada en 2011-, tiene potencial para mejorar los niveles de protección y la práctica a lo largo de la Unión. Si se incorporan correctamente a la legislación nacional y se aplican de acuerdo con los principios que gobiernan el SECA, la legislación refundida podría dar lugar a una adecuada identificación y reconocimiento de las personas en necesidad de protección internacional. La existencia de sistemas de asilo más eficientes que funcionen con altos estándares de calidad podría redundar en un ahorro de recursos.

El Consejo y el Parlamento han realizado esfuerzos considerables para reconciliar, por una parte, las obligaciones derivadas del Derecho Internacional y Europeo de los Refugiados y de los Derechos Humanos, la jurisprudencia y las garantías procedimentales y, por otra parte, la necesidad de gestionar de manera eficaz y práctica la presión que recae sobre los sistemas actuales de asilo. En algunos casos, las partes en la negociación tuvieron que asumir compromisos difíciles para alcanzar un acuerdo. Como consecuencia de ello, se dejaron pasar algunas oportunidades para cubrir lagunas y aclarar algunos preceptos excesivamente amplios, complejos y problemáticos. Se han introducido algunos artículos nuevos que dan lugar a difíciles cuestiones de interpretación y de principio, incluido el artículo 25(6) de la Directiva de Procedimientos de asilo relativo a la posibilidad de que se apliquen los procedimientos acelerados en frontera a los menores no acompañados. Es probable

que este tipo de preceptos requieran una directriz interpretativa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que defina sus implicaciones.

Con la adopción de la refundición de las medidas de la UE, los Estados miembros comenzarán el proceso de modificación de la legislación nacional para que ésta refleje los cambios que se han acordado. El ACNUR, en el marco de su colaboración continua con los Gobiernos y en el ejercicio de su función de supervisión de la Convención de 1951, ofrece su apoyo a los Estados miembros y otros actores para llevar a cabo el proceso de transposición. A medida que vaya siendo procedente la aplicación de la nueva normativa, la Comisión Europea tendrá un papel crucial en la supervisión de la legislación y práctica nacionales, con el fin de garantizar que cumplen con el “acervo”. Asimismo, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en Inglés) tendrá una responsabilidad primordial en el apoyo a la aplicación efectiva de la normativa, que podrá llevar a cabo a través de la coordinación de la cooperación práctica en la formación, en la calidad y en la puesta en marcha del nuevo Mecanismo de Alerta y Preparación Temprana previsto en el Reglamento de Dublín, entre otras. El ACNUR reitera su compromiso de trabajar junto a las autoridades nacionales e instituciones de la UE y de la sociedad civil en la búsqueda de resultados positivos en esta fase crítica de transposición y aplicación de la nueva normativa.

Entre algunos de los preceptos con potencial para mejorar los distintos marcos y prácticas existentes, el ACNUR da la bienvenida a los siguientes elementos de la legislación refundida:

- [Concentración en la fase inicial \(“frontloading”\) de los recursos y la calidad](#). Varios de los nuevos preceptos de la Directiva de Procedimientos de Asilo tienen la finalidad de asegurar que se tomen [decisiones de calidad](#) en primera instancia, mediante la definición de determinadas cuestiones importantes relacionadas con la fase inicial del examen de una solicitud. Algunos preceptos que deberían contribuir a fortalecer el proceso de primera instancia son la existencia de [definiciones](#) más claras; los requisitos de [formación](#) de obligado cumplimiento para la autoridad decisoria, teniendo en cuenta la formación desarrollada por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (el Currículo Europeo de Asilo); la exigencia de llevar a cabo una [entrevista personal](#) obligatoria en todos los casos (incluyendo la decisión sobre la admisibilidad); la obligación de elaborar un [informe](#) detallado sobre la entrevista personal; los requisitos que deben cumplir los funcionarios cualificados encargados de los expedientes; procedimientos sensibles al [género](#) y a la [identidad de género](#). Asimismo, las posibilidades de utilizar [procedimientos acelerados](#) se reducen y limitan a casos bien definidos; y se establecen plazos razonables, lo que es muy importante para examinar una solicitud tanto en los procedimientos generales (que normalmente deberían tener una duración de 6 meses), como en los procedimientos acelerados. El ACNUR considera que estos preceptos tienen potencial para mejorar la calidad y la delimitación temporal de las decisiones, pudiendo reducirse las posibilidades de que sean anuladas en segunda instancia, así como el número de recursos judiciales interpuestos. Asimismo, un procedimiento más breve podría reducir el coste de las condiciones de acogida. Así, el “*frontloading*” o la inversión en el procedimiento en su primera fase podría suponer un ahorro de recursos a los Estados miembros y dar lugar a decisiones más eficaces y justas para los solicitantes de asilo.

- [Mayor regulación de la detención](#). Con la entrada en vigor de la refundición de la Directiva de condiciones de acogida, la [detención sistemática](#) de los solicitantes de asilo ya no será posible, ni siquiera con el fin de trasladar a la persona bajo el Reglamento de Dublín. Los nuevos preceptos obligatorios introducen varias garantías importantes, así como salvaguardas procedimentales que, en general, cumplen con los estándares internacionales. Estos incluyen el requisito de que cualquier detención sea [necesaria y cumpla con el principio de proporcionalidad](#), lo que debe garantizarse en cada caso antes de recurrir a la detención; el reconocimiento de que la detención es una medida excepcional que sólo puede ser justificada para un fin legítimo basado en [seis supuestos tasados](#); el requisito de establecer [alternativas a la detención](#); la determinación de que la detención tenga la duración mínima posible; el derecho a un [recurso de revisión inmediato](#) de la legalidad de la detención; la [información por escrito](#) sobre las razones de la detención y sobre los procedimientos existentes para recurrirla; y la obligación de emitir órdenes de detención escritas que establezcan las razones de hecho y de derecho que la justifiquen. La refundición también exige [condiciones apropiadas durante la detención](#), incluido el acceso a las dependencias de detención por parte del ACNUR; y lo que es crucial, limita el uso de la detención a circunstancias excepcionales cuando se trata de personas vulnerables y menores no acompañados.
- [Acceso al mercado de trabajo para los solicitantes de asilo](#): En caso de que las solicitudes de protección internacional no sean resueltas en el plazo de seis meses, los solicitantes de asilo tendrán acceso al mercado laboral, en un plazo no superior a 9 meses desde que formalizaron su solicitud.
- [Garantías más amplias para personas vulnerables](#). Estas incluyen el establecimiento de mecanismos de identificación, mejor representación para menores no acompañados, así como garantías específicas en la acogida y de carácter procedimental.
- [Alerta temprana, preparación y gestión de crisis](#). Este nuevo mecanismo, recogido en el Reglamento de Dublín tiene dos funciones: a) monitoreo continuo de la situación del asilo en los Estados miembros, y b) establecimiento de un marco para definir un curso de actuación estructurado y ordenado para abordar las deficiencias. Este mecanismo podría ayudar a identificar problemas que vayan surgiendo o situaciones concretas de presión migratoria y proporcionar una base para resolver problemas o lagunas. El ACNUR, basándose en su experiencia y presencia en los Estados miembros, se encuentra bien equipado para contribuir en el proceso de recogida de información y de desarrollo e implementación de los planes de respuesta, así como para monitorear su aplicación. El ACNUR, no obstante ha alertado acerca de que este mecanismo por sí solo no evitará o resolverá todos los retos a los que se enfrentan los sistemas de asilo de los Estados miembros de la Unión Europea. Estos retos también requieren, entre otras cosas, un enfoque sistemático para establecer y mantener la calidad, incluyendo la apropiada aplicación de las disposiciones de las refundiciones.
- [Mejor aplicación de los criterios de Dublín](#). Entre las nuevas obligaciones del Reglamento de Dublín, se exige [una entrevista](#) en cada caso en que un solicitante cae bajo la aplicación de

dicho instrumento, con el objetivo de facilitar el proceso de establecer el Estado miembro responsable. Mientras que hasta la fecha, en la práctica, el criterio relativo al primer país de entrada irregular es el que más frecuentemente se ha aplicado, el requisito de una entrevista obligatoria tiene el poder de asegurar que se lleva a cabo un análisis adecuado de otros criterios aplicables, incluidos aquellos relacionados con la unidad familiar. El [efecto suspensivo de los recursos](#) contra las decisiones de traslado (ya sea automáticamente o bajo petición) tiene la garantía de asegurar la correcta aplicación de los criterios de Dublín de acuerdo con la jerarquía establecida por el Reglamento antes de que se efectúe el traslado.

- [Asimilación de derechos entre los beneficiarios de protección subsidiaria y Refugiados](#). Entre las modificaciones principales de la Directiva de Definición de diciembre de 2011, se encuentran una serie de derechos que se han equiparado con el fin de que los beneficiarios de protección subsidiaria puedan disfrutar de derechos y beneficios similares a los reconocidos a los refugiados.
- [Criterios para otorgar protección internacional](#). La refundición de la Directiva de Definición añadió un requisito a las reglas sobre [Protección Interna](#) exigiendo que el solicitante debe poder “viajar de manera segura y legal y ser admitido” a una parte del país de origen donde sea razonable pensar que él o ella se puede asentar. El ACNUR muestra su acuerdo en relación a esta disposición, que ya se encuentra en línea con las propias directrices del ACNUR sobre la alternativa de huida o reubicación interna¹. Además, junto al reconocimiento existente de la orientación sexual como motivo de persecución, se ha añadido la [Identidad de Género](#) como motivo, reflejando asimismo el contenido de las directrices de ACNUR². Sin embargo, la disposición relativa a los agentes no estatales que se consideran capaces de proporcionar protección carece de claridad legal y podría dar lugar a problemas si se aplica en sentido amplio.
- [Efecto suspensivo de los recursos](#) de conformidad con el Derecho Internacional de los Refugiados y con la jurisprudencia de los Tribunales europeos. La refundición de la Directiva sobre los Procedimientos de Asilo reconoce -en general- un derecho automático a permanecer en el territorio del Estado miembro concernido para los solicitantes de asilo que recurran una decisión negativa. En algunas circunstancias, el efecto suspensivo del recurso no es automático. Sin embargo, existe la posibilidad de solicitar a un juzgado o tribunal el derecho a permanecer en el territorio mientras está pendiente la decisión en segunda instancia. En opinión del ACNUR este precepto, si se aplica correctamente, debería

¹ ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional: La “alternativa de la huida interna o reubicación” en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 23 de julio de 2003. Disponible en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=518113d54>

² ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional nº 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967*, de 23 de octubre de 2012. Disponible en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=518113d54>

garantizar que los solicitantes de protección internacional no sean devueltos a situaciones de persecución o riesgo grave.

- [Acceso a datos de EURODAC](#). A la vez que se ha acordado el acceso a la base de datos de EURODAC para los agentes del orden público, se han incluido algunas garantías importantes. Estas incluyen: la prohibición de compartir datos EURODAC relacionados con los individuos con terceros países; las búsquedas en la base de datos se limitan a aquellos casos en los que existe una sospecha fundada de que una persona que ha cometido un crimen también ha solicitado asilo; y la entrega de información a las personas cuyas huellas digitales son registradas, acerca del propósito para el que se utilizan las huellas en EURODAC.

Estudios recientes, entre ellos del ACNUR, han resaltado que hasta la fecha, la legislación de la UE sobre asilo no ha sido aplicada de manera coherente en el conjunto de la Unión. Esta diferente práctica estatal puede atribuirse, cuando menos, a la existencia de disposiciones de carácter opcional poco claros que permiten excesiva discrecionalidad a los Estados miembros. La legislación refundida debería mejorar esta situación, restringiendo el alcance de algunos preceptos de carácter opcional, aclarando ciertas reglas y reforzando los mecanismos de supervisión o monitoreo, incluido a través del nuevo Mecanismo de Alerta y Preparación Temprana del Reglamento de Dublín.

Reconociendo el logro que representa la aprobación de la legislación refundida, el ACNUR señala que algunos de sus preceptos pueden presentar ciertos retos tanto en relación a su interpretación como a su aplicación. Será necesario centrar la atención en los objetivos de protección que rigen el SECA, así como en los sistemas de asilo de alta calidad para asegurar que la letra y el espíritu de los Tratados y de la Convención de Ginebra de 1951 son respetados. A este respecto el ACNUR anima a los Estados miembros a tomar la oportunidad que brinda el proceso de transposición para aplicar unos estándares más favorables en línea con el Derecho Internacional cuando sea apropiado.

ACNUR - Bureau para Europa – Junio 2013